Asiantuntijalausunto 30.4.2024
Hanna Hämäläinen

Perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (HE 27/2024 vp). Esitän kunnioittaen lausuntonani seuraavaa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansalaisuuslain 3 luvun mukaista kansalaistamista asumisaikavaatimuksen osalta. Esityksessä ehdotetaan kansalaistamisen edellytyksenä olevan yleisen asumisaikavaatimuksen nostamista kolmella vuodella viidestä kahdeksaan vuoteen. Kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa ehdotetaan nostettavaksi yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Lisäksi asumisaikaa ehdotetaan nostettavaksi yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. Esityksessä ehdotetaan kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamista laista.

Esityksessä ehdotetaan myös, että jatkossa asumisajaksi hyväksytään vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu ja että jaottelusta yhtäjaksoisen asumisajan ja kerätyn asumisajan välillä luovutaan. Myös asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää ehdotetaan vähennettäväksi. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi erillinen poikkeusperuste Suomen edustuston työntekijän puolisolle, jolta edellytettäisiin jatkossa kahden vuoden asumisaikaa.

Esityksen tavoitteet

Käsiteltävä oleva esitys on ensimmäinen kolmesta kansalaisuuslakiin tehtäviä muutoksia koskevista, hallitusohjelman mukaisista hankkeista. Esityksen mukaan kansalaistamisen edellytyksiin eri hankkeissa ehdotettavien muutosten yhteisvaikutuksia tullaan arvioimaan tarkemmin myöhempien muutosten yhteydessä (s. 35). Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään kiinnittänyt huomiota lakihankkeiden ajalliseen ja asialliseen koordinointiin (PeVL 20/2013 vp, s. 10). Eritahtisuus johtaa vaikeasti hallittavaan kokonaisuuteen ja hankaloittaa kokonaistarkastelua, minkä vuoksi lakien riittävä yhteensovittaminen on tärkeää (EOAK 137/2/04, s. 8–9). Asumisaikaa koskevia muutosehdotuksia tulisi nähdäkseni voida arvioida yhdessä muiden kansalaisuuden edellytyksiä koskevien esitysten kanssa, jotta valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olisi mahdollista huomioida hankkeiden kokonaisvaikutukset erityisesti perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Myös oikeuskansleri on todennut, että eri lakiehdotusten perusoikeusvaikutuksia tulee arvioida kokonaisuutena (OKV/1772/10/2023 ym.).

Kansalaistamisen edellytyksiin liittyvät muutokset tulevat todennäköisesti vaikuttamaan samoihin ihmisiin, mikä toteutuessaan tulee lisäämään ihmisten välistä eriarvoisuutta.

Esityksen tavoitteeksi kerrotaan kansalaisuuslain uudistaminen hallitusohjelman mukaisesti tiukentamalla kansalaistamisen edellytyksiä. Esityksen keskeisenä tavoitteena on maahanmuuttajien kotoutuminen sekä sen varmistaminen, että he saavat riittävät valmiudet suomalaisessa yhteiskunnassa elämiseen esimerkiksi kielitaidon ja toimeentulon näkökulmasta. (s. 7). Esityksessä ei havaintojeni mukaan kuvata kovin selkeästi, kuinka siinä esitetyt muutokset edistävät kotoutumisen tai muiden valmiuksien saavuttamista. Esityksen tavoitteeksi kerrotaan myös turvallisuuteen liittyvien riskien huomioimisen mahdollistaminen entistä paremmin. Esityksestä ei kuitenkaan havaintojeni mukaan käy myöskään ilmi, mitä tällaiset turvallisuuteen liittyvät riskit ovat ja miten esitetyt muutokset edesauttavat niiden huomioimista. Siinä todetaan ainoastaan, että *”asumisajan pidentäminen voisi osaltaan mahdollistaa sen, että henkilöstä olisi todennäköisemmin tiedossa sellaisia kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja, joiden kertyminen saattaa kestää kauemmin”* (s. 7).

Kansalaisuuslain esitöissä kansalaisuuden saamisen on nähty edistävän yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta ja vähentävän ulkopuolisuuden tunteen aiheuttamaa syrjäytymistä ja marginalisoitumista (HE 80/2010, 24). Perustuslakivaliokunta on kansalaisuuden saamisen nopeuttamista koskevaa kansalaisuuslain muutosta käsitellessään todennut muutoksen olevan tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen, sillä se edistää Suomessa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten sopeutumista (PeVM 8/2010 vp, s. 2). Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä onnistunut kotoutuminen nähdään sen sijaan kansalaisuuden saamisen edellytyksenä, mikä merkitsisi myös muutosta mainittuun perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaan. Tulkinnan muutokselle on esityksessä annettu hyvin ohuesti tutkimukseen tai tilastotietoon perustuvaa tukea. Myös perustuslakivaliokunta on joissakin tapauksissa tukeutunut tutkimus- tai tilastotietoon, jollei ehdotus jo sinänsä ole ollut selvästi rationaali ja tarkoituksenmukainen (PeVL 42/2004 vp). Jos esimerkiksi riittävää tilastotietoa ei ole esitetty, valiokunta on kiinnittänyt tähän huomiota ja kehottanut vaatimaan tällaista (PeVL 46/2002 vp, PeVL 44/2010 vp).

Esityksen tavoitteiden epäselvyys tekee valtiosääntöoikeudellisesta arvioinnista haastavaa sekä tavoitteiden hyväksyttävyyden että niiden vaikuttavuuden ja tehokkuuden arvioinnin osalta. Koska esityksen perusteella jää epäselväksi, mihin ongelmiin esityksellä pyritään vaikuttamaan, on hankala arvioida sitä, onko ehdotetuilla muutoksilla painava yhteiskunnallinen tavoite ja missä määrin ne ovat oikeasuhtaisia niiden taustalla olevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteiden systemaattinen huomiointi osana arviointia edellyttäisi enemmän niitä koskevaa tietoa.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskeiset lähtökohdat

Perustuslain 5.1 §:n mukaan Suomen kansalaisuus voidaan myöntää laissa säädetyin edellytyksin hakemuksen perusteella. Kansalaisuuden myöntämisen edellytykset on siis jätetty lainsäätäjän ratkaistaviksi. Perustuslain esitöissä kuitenkin todetaan olevan selvää, ettei kansalaisuuden myöntämiselle saa asettaa sellaisia ehtoja, jotka ovat ristiriidassa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa tai jotka ovat muutoin mielivaltaisia. Siten kansalaisuuden myöntämiselle ei saa asettaa esimerkiksi sellaisia edellytyksiä, joita olisi pidettävä perustuslain 6.2 §:n kieltämänä syrjintänä. (HE 1/1998 vp, s. 77.)

Asumisaikaedellytystä koskevat ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta. Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännökseen sisältyy paitsi vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja ajatus tosiasiallisesta tasa-arvosta myös mielivallan kielto sekä vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään, minkä johdosta lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua,

elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, PeVL 31/2014 vp, s. 3).

Ketään ei saa perustuslain 6. 2 §:n mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. PeVL 31/2014 vp, s. 3). Perustuslain 6.2 §:ssä tarkoitetulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6). Myös eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen (SopS 94/2008) 5 artikla sisältää syrjinnän kiellon, jonka mukaan sopimusvaltion kansalaisuutta koskeviin määräyksiin ei saa sisältyä henkilöön liittyvään syyhyn perustuvia eroja tai käytäntöjä. Kansalaisuusyleissopimusta selittävän asiakirjan (s. 8) mukaan valtiot voivat syrjinnän kiellon estämättä kohdella joidenkin valtioiden kansalaisia suotuisammin ja esimerkiksi myöntää näille kansalaisuuden lyhyemmän asumisajan perusteella.

Arvioinnissa on huomioitava myös perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan yleinen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole riittävää, että julkinen valta pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, joilla esimerkiksi suojataan yksilön perusoikeuksia ulkopuolisilta loukkauksilta tai luodaan tosiasiallisia edellytyksiä perusoikeuksien käyttämiselle. Perusoikeuksien käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen ovat keskeisiä keinoja turvaamisvelvoitteen toteuttamiselle. (HE 309/1993 vp, s. 75). Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta arvioida säädösehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan mahdollisten perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (PeVL 52/2014 vp, s. 3).

Huomioon on niin ikään otettava kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksissa Suomelle asetetut velvoitteet. Oikeus kansalaisuuteen on ihmisoikeus ja sitä koskeva kansainvälinen sääntely on runsasta. Oikeus kansalaisuuteen on tunnustettu ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (1948) 15 artiklassa. Lisäksi sitä koskevaa sääntelyä on kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 7 – 8/1976, 24 artikla), kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa (SopS 37/1970, 5 artikla), vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa (SopS 26 – 27/2016, 18 artikla), lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 60/1991, 7 artikla), naisten syrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa (SopS 68/1986, 9 artikla), pakolaisten oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa (SopS 77/1968), valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevassa yleissopimuksessa (SopS 80/1968), pohjoismaisessa kansalaisuussopimuksessa (SopS 68 – 69/2012) ja yleissopimukseen kansalaisuudettomuuden vähentämiseksi (97/2008) sekä jo mainitussa eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 4 artiklassa. Kansalaisuusyleissopimusta selittävän asiakirjan mukaan jokaisen

oikeus kansalaisuuteen merkitsee valtioiden kannalta keskeisesti sitä, että näillä on velvollisuus välttää kansalaisuudettomuutta eli estää kansalaisuudettomaksi jäämistä (s. 6). Kansalaisuusyleissopimuksen 6.3 artiklan mukaan kukin sopimusvaltio säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti sen alueella. Sopimusvaltio voi säätää kansalaistamisen edellytykseksi enintään 10 vuoden oleskelun valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä. Sopimuksen 6.4 artiklan mukaan kukin sopimusvaltio helpottaa valtionsisäisessä lainsäädännössään tiettyihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden kansalaisuuden saamista.

Vaikka perustuslakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp, s. 77) todetaan Suomen kansalaisuuden valtiosääntöoikeudellisen merkityksen supistuneen sen myötä, että vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslain perusoikeussäännökset koskevat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia, on perustuslakivaliokunta aiemmassa käytännössään todennut kansalaisuuden muodostavan edelleen merkittävän siteen yksilön ja valtion välille, minkä vuoksi se on jokaisen yksilön kannalta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti tärkeä instituutio (PeVM 2/2008 vp, s. 3; PeVM 8/2010 vp, s. 2). Myös kriisitilanteissa ja verrattaessa kansalaisuudettoman tilannetta henkilöön, jolla on jonkin valtion kansalaisuus, voidaan kansalaisuuden merkitystä edelleen pitää huomattavana (HE 235/2002 vp, s. 4).

Suomen kansalaisuuteen liittyy joitakin oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka koskevat ainoastaan Suomen kansalaisia kuten osallisuusoikeuksia (äänioikeus valtiollisissa ja kansanäänestyksissä (PL 14.1) sekä jäsenvaltion kansalaisena äänioikeus EU:n parlamenttivaaleissa (PL 14.2 §)) ja oikeus saapua maahan, kielto karkottaa maasta tai vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan (PL 9.3 §). Myös vaalikelpoisuus eduskuntavaaleissa (PL 27.1 §) ja tasavallan presidentin vaalissa (PL 54.1 §) edellyttävät Suomen kansalaisuutta. Presidentinvaalissa ehdokkaalta edellytetään syntyperäistä kansalaisuutta. Lisäksi valtioneuvoston jäsenyys (PL 60.1 §) ja nimittäminen joihinkin julkisiin virkoihin tai tehtäviin edellyttävät Suomen kansalaisuutta (PL 125.1 §). Myös maanpuolustusvelvollisuus koskee Suomen kansalaisia (PL 127 §). Passilain (671/2006) mukaisesti Suomen passin saaminen edellyttää Suomen kansalaisuutta. Vaikka Suomen kansalaisuuteen kytkeytyviä oikeuksia ja velvollisuuksia on määrällisesti vähän, on kansalaisuuden saaminen ja siten ko. oikeuksien subjektiksi tuleminen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävää. Esitetyt tiukennukset merkitsevät ko. oikeuksien ja velvollisuuksien saamisen myöhentymistä.

Euroopan unionin jäsenvaltiona Suomen kansalaisuudesta seuraa myös unionin kansalaisuus siihen kuuluvine oikeuksineen ja velvoitteineen kuten oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (EUVL C 202) 20 artiklan mukaisesti unionin kansalaisia ovat kaikki, joilla on jonkin unionin jäsenvaltion kansalaisuus. Kyseinen artikla on unionin tuomioistuimen vakiintuneen tulkinnan mukaan esteenä kansallisille toimenpiteille, joiden vaikutuksesta unionin kansalaiset eivät tosiasiassa voi käyttää oikeuksia, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella (mm. C-34/09 Ruiz Zambrano ja C-836/18 Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real).Unionin tuomioistuin on katsonut, että vaikka kansainvälisen oikeuden mukaan kansalaisuuden saamista koskevien ehtojen määrittely kuuluu kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kansallisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia (C-135/08 Rottmann, C-221/17 Tjebbes ym.).

Yleisen sekä tiettyjä ryhmiä koskevan asumisaikaedellytyksen nostaminen

Esityksessä ehdotetaan kansalaistamista varten vaadittavan asumisajan nostamista viidestä kahdeksaan vuoteen. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että kansalaisuudettoman, Suomen kansalaisen puolison, kielitaitoedellytyksen täyttävän hakijan ja 15 vuotta täyttäneen lapsen osalta asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella viiteen vuoteen. Lisäksi asumisaikaa nostettaisiin yhdellä vuodella kolmeen vuoteen tilanteissa, joissa asumisajasta poiketaan erittäin painavista syistä. (s. 18). Kyseiset kansalaisuuslaissa olevat poikkeukset kansalaistamiseen vaadittavasta asumisajasta perustuvat osittain yllä kuvattujen

kansainvälisten sopimusten vaatimuksiin tiettyjen ryhmien kansalaistamisen helpottamisesta ja niiden tarkoituksena on tältä osin turvata kyseisten ryhmien postiviinen erityiskohtelu. (HE 235/2002).

Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia lasten kansalaistamiseen. Esityksen mukaan lasten osuus kaikista kansalaistetuista on merkittävä (28 % vuonna 2022), minkä vuoksi ehdotukset koskevat suurta joukkoa. Yli 15 vuotta täyttäneiden lasten asumisaikaedellytystä koskevan poikkeuksen ohella myös muut asumisaikaedellytyksen pituuteen tehtävät nostot vaikuttavat lasten kansalaistamiseen, sillä lapset ovat usein kanssahakijoina vanhempiensa hakemuksissa, jolloin lapsille voidaan myöntää kansalaisuus vain yhdessä huoltajansa kanssa huoltajien täyttäessä vaadittavan asumisajan ja muut kansalaistamisen edellytykset. Koska esityksessä ehdotetaan erityisen merkittäviä tiukennuksia kansainvälistä suojelua saavien kansallistamiseen, sen vaikutukset heikentävät erityisen paljon pakolaisaseman saaneiden lasten kansalaistamista. Käsittelen kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien kansallistamista kokonaisuudessaan omana asiakohtanaan alla.

Perustuslain 6.3 § takaa lapsille oikeuden tulla kohdelluksi tasa-arvoisesti yksilöinä. Lasten oikeuksien kannalta ensisijaista on suojata lapsia sellaisinaan, eikä sitoa heidän oikeudellista asemaansa perheen asemaan. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 24.3 artiklan mukaan jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus. Lapsen oikeus kansalaisuuteen sisältyy myös lapsen oikeuksien yleissopimukseen (SopS 59 - 60/1991). Lapsen oikeuksista tehdyn sopimuksen 2.1 artiklan mukaan sopimusvaltiot kunnioittavat ja takaavat sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille niiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen, asemaan tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua. Sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin toimiin varmistaakseen, että lasta suojellaan kaikenlaiselta syrjinnältä ja rangaistukselta, jotka perustuvat hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden perheenjäsentensä asemaan, toimintaan, mielipiteisiin tai vakaumuksiin.

Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (ks. myös PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3).

Perustuslain 5.1 §:ssä säädetty huomioiden asumisaikaedellytyksen nostaminen lainsäätäjän harkinnan perusteella on sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista. Esityksessä ehdotettu kiristys Suomen kansalaisuuden saamisen yleiseen asumisaikaedellytykseen on merkittävä ja heikentää Suomessa vakituisesti asuvien ulkomaalaisten mahdollisuutta esimerkiksi täysmääräiseen yhteiskunnalliseen osallistumiseen pitkäksi aikaa. Tietopohja heikennyksen syistä on heikko. Ehdotus on jännitteinen perustuslakivaliokunnan kansalaistamista koskevan tulkintalinjan kanssa. Kansalaisuus olisi jatkossakin mahdollista saada myös merkittävästi nopeammin esimerkiksi kielitaitovaatimuksen täyttämisen kautta, mitä voidaan pitää asumisaikaan ehdotetun kiristyksen merkittävyyttä lieventävänä seikkana. Esityksessä ehdotetaan tiukennusta myös tiettyjen ryhmien asumisaikaan. Ehdotettu tiukennus on yleistä asumisaikaedellytystä maltillisempi, mitä voidaan pitää myönteisenä kansainvälisten sopimusten vaatimusten ja yhdenvertaisuussääntelyn näkökulmasta. Lasten osalta ehdotuksia ei kuitenkaan voida pitää lapsen edun mukaisina. Kanssahakijoina olevien lasten asumisaikavaatimus nousee yleisen edellytyksen mukaisesti kahdeksaan vuoteen, mikä on pitkä aika lapsen elämässä.

Vaikka ehdotetut asumisajan kiristykset eivät nähdäkseni edistä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla, ne asettuvat kuitenkin ihmisoikeussääntelyn asettamiin puitteisiin (enintään 10 vuoden asumisaikaedellytys ja tiettyjen ryhmien kansalaistamiseen tehtävät

helpotukset). Tämän vuoksi katson niiden jäävän lainsäätäjän harkintavaltaan ottaen kuitenkin huomioon lausunnossa myöhemmin esittämäni lain voimaantuloa koskevat huomiot.

Laskentatavan yksinkertaistaminen

Esityksessä ehdotetaan, että jaottelusta yhtäjaksoisen asumisajan ja kerätyn asumisajan välillä luovutaan. Kerätystä asumisajasta luopuminen tarkoittaa esityksen mukaan, että henkilön tulee jatkossa tosiasiallisesti oleskella Suomessa nykyistä yhtäjaksoisempi aika. Hänen on kuitenkin mahdollista oleskella myös Suomen ulkopuolella. (s. 7) Voimassa oleva kansalaisuuslain asumisaikasääntely on vaikeaselkoinen ja osin tulkinnanvarainen, mitä osoittaa myös oikeuskäytäntö (esim. KHO 2015:175). Siten tavoite asumisajan laskentatavan yksinkertaistamisesta on valtiosääntöisesti myönteinen perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen kannalta. Yksinkertaistaminen lisäisi oikeusvarmuutta parantamalla sekä säännösten selkeyttä, yhdenmukaisempaa sovellettavuutta ja ratkaisujen ennakoitavuutta, millä olisi myönteisiä vaikutuksia myös Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen oikeusturvan kannalta.

Ulkomaanpäivien vähentäminen

Asumisaikaan hyväksyttävien ulkomaanpäivien määrää ehdotetaan esityksessä vähennettäväksi. Koko asumisaikana ulkomaanpäiviä saisi olla yhteensä 365, mikä tarkoittaisi laskennallisesti kahdeksan vuoden aikana noin 45 päivää vuodessa. Kansalaistamista edeltävän vuoden aikana ulkomaanpäiviä saisi olla enintään kolme kuukautta. Hyväksyttävien ulkomaanpäivien yli meneviä ulkomaanpäiviä ei otettaisi mukaan asumisajan laskentaan vaan ne viivästyttäisivät asumisajan täyttymistä ja kansalaisuuden saamista. Yli viiden vuoden yhtäjaksoisesta poissaolosta seuraisi asumisajan laskeminen alusta. (s. 19).

Esityksen mukaan nykyiset kansalaisuuslain säännökset sallivat henkilön oleskella Suomen ulkopuolella jopa puolet vaaditusta asumisajasta, mitä ei esityksessä pidetä tarkoituksenmukaisena. Esityksessä todetaan nykysääntelyn mahdollistavan saman verran oleskelua ulkomailla kuin pysyvän oleskeluluvan osalta sallitaan. Täten ulkomaalaissääntelyn kokonaisuuden näkökulmasta olisi perusteltua, että kansalaisuuden saamiseksi vaaditaan suhteessa enemmän Suomessa oleskelua kuin pysyvän oleskeluluvan saamiseksi. (s. 11). Tätä voidaan nähdäkseni pitää suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta perusteltuna.

Ulkomaanmatkojen nykyistä laskentatapaa kuvataan esityksessä monimutkaiseksi. Siksi sääntelyn yksinkertaistaminen sinänsä on tavoitteena kannatettava edellä kuvatuin oikeusvarmuutta ja oikeusturvaa koskevin perustein. Esityksessä ehdotettu ulkomaanpäivien huomattava vähentäminen merkitsee kuitenkin merkittävää muutosta nykyiseen oikeustilaan: ulkomaanpäiviä vähennetään jopa 50 prosentista vähimmillään 12.5 prosenttiin (1/8) asumisajasta.

Hyväksyttävien ulkomaanpäivien tiukennukset voivat heikentää Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen mahdollisuuksia osallistua yhdenvertaisesti työelämään ja opintoihin tai hoitaa yksityisiä asioitaan entisessä kotimaassaan. Esimerkiksi mahdollisuus tehdä matkustamista vaativaa työtä tai tutkijavierailuja hankaloituvat. Myös opiskelijoiden mahdollisuudet vaihto-opintoihin heikentyvät. Ulkomaanpäivien vähäisyydellä on vaikutusta myös Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen mahdollisuuteen pitää yhteyttä Suomen ulkopuolella asuvaan perheeseensä. Esimerkiksi runsasta matkustamista edellyttävässä työssä olevan henkilön tosiasialliset mahdollisuudet viettää esimerkiksi lomia entisessä kotimaassaan jäänevät vähäisiksi. Siten ehdotus on merkityksellinen myös yksityis- ja perhe-elämän suojaan kannalta, joita turvataan perustuslain 10.1 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjassa (HE 309/1993 vp, s. 53). Erityisesti lapsen identiteetin ja kielitaidon kehitykselle ja sukulaisuussuhteille ulkomaalaisen vanhemman entisessä kotimaassa vietetyn ajan merkitys on keskeinen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kansalaisuus on osa henkilön identiteettiä, joka on turvattu ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa (oikeus yksityiselämän suojaan) (Zeggai v. Ranska, 2022; Ghoumid and Others v. Ranska, 2020). Yleisen asumisaikavaatimuksen huomattava nostaminen ja hyväksyttävien

ulkomaanpäivien tiukennukset ovat merkittäviä myös Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen liikkumisvapauden näkökulmasta, mikä saattaa nähdäkseni osoittautua ongelmalliseksi unionin sääntelyn näkökulmasta niiden ulkomaalaisten kohdalla, jotka ovat jonkin toisen EU-maan kansalaisia.

Hyväksyttyjen ulkomaanpäivien määrän laskeminen 365 päivään asettaa Suomessa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen monin tavoin epäyhdenvertaiseen asemaan muiden Suomessa asuvien kanssa ja heikentää hänen mahdollisuuttaan yllä mainituista perusoikeuksista nauttimiseen. Yhdessä asumisaikaedellytyksen nostamisen kanssa vaikutukset kestäisivät hyvin pitkän aikaa, mikä lisää hyväksyttyjen ulkomaanpäivien vähäisyyden aiheuttamien haittojen merkitystä. Esityksessä ei havaintojeni mukaan esitetä perusteita sille, kuinka ehdotettuun 365 päivään on päädytty tai miksi yksi vuosi on katsottu paremmaksi vaihtoehdoksi kuin esimerkiksi kaksi vuotta, mikä olisi vaatimuksena edelleen huomattavasti nykyistä oikeustilaa tiukempi. Ehdotus on nähdäkseni sillä tavoin jännitteinen usean perusoikeussäännöksen kanssa, että sitä tulisi kohtuullistaa pidentämällä hyväksyttyä aikaa tai vähintäänkin lisäämällä lakiin poikkeamismahdollisuus niitä tilanteita varten, joissa ulkomailla oleskelu on johtunut painavasta henkilökohtaisesta tai henkilöstä riippumattomasta syystä (vrt. voimassa olevan lain 16.1 § ja KHO:2019:148, jossa päivien ylitys johtui sairaalahoidosta).

Asumisaikaan hyväksyttävä oleskelu

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa asumisajaksi hyväksytään vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Siten esityksessä ehdotetaan poistettavaksi kansalaisuuslaista 15.2 §, jonka mukaan myös ilman lupaa oleskeltu aika on voitu tietyissä tilanteissa hyväksyä asumisaikaan, mikäli sitä on hakijan kannalta pidettävä kohtuullisena. Voimassa oleva lain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on kohtuullistaa asumisaikaa silloin, kun hakijan toimintakyvyn katsotaan rajoittuneen iän, terveydentilan tai muun näihin verrattavan syyn vuoksi. Säännöstä sovelletaan esimerkiksi tapauksissa, joissa henkilö on laiminlyönyt uusia matkustusasiakirjansa tai oleskelulupansa siten, että se ei ole voimassa. (HE 80/2010 vp, s. 31). Esityksen mukaan kyseistä poikkeusperustetta on sovellettu käytännössä erittäin harvoin esimerkiksi kehitysvammaisiin aikuisiin ja muistisairaisiin vanhuksiin. Esityksen ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa lain lähtökohtaa, jonka mukaan asumisaikaan ei lasketa ilman lupaa oleskeltua aikaa. Muutosta perustellaan myös lain rakenteen selkeydellä ja lain soveltamisen yhdenmukaisuudella (s. 9).

Esityksessä todetaan, että kansalaisuuslakiin jäisi edelleenkin mahdollisuus poiketa asumisajasta 18 §:n mukaisen erittäin painavan syyn perusteella (s. 34). Kansalaisuuslain esitöissä säännöksen perusteluissa todetaan, että 18 §:n erittäin painava syy liittyy erityisesti työntekoon tai muuhun vastaavaan syyhyn. Lisäksi asumisaikaedellytyksen täyttymiseksi edellytettävästä asumisajasta tulee puuttua vain vähän. (HE 80/2010 vp, 33). Näin ollen ko. säännöksen jääminen lakiin, ei uskoakseni tulee olemaan kovin merkityksellinen niissä tilanteissa, joissa 15.2 §:n poikkeusta on sovellettu.

Yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista 18.1 artiklassa säädetään, että vammaisilla henkilöillä on yhdenvertaisesti muiden kanssa oikeus kansalaisuuteen. Vammaissopimusta voidaan soveltaa myös esimerkiksi muistisairaisiin ikääntyneisiin (K 18/2022 vp, s. 65). Lain 15.2 §:n säännöstä voidaankin nähdäkseni pitää haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta edistävänä siten, että sen poistaminen siitä saataviin hyötyihin nähden olisi kohtuutonta. Se, että 15.2 §:n säännöstä on sovellettu erittäin harvoin, lain selkeyteen tai yhdenmukaistamiseen liittyvät perusteet eivät nähdäkseni ole sellaisia hyväksyttäviä syitä, joiden perusteella säännöksen poistaminen olisi mahdollista, kun huomioon otetaan siitä aiheutuvat haitat.

Suomen edustuston työntekijän puoliso

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi 22 a §, jossa säädettäisiin Suomen edustuston työntekijän puolison asumisajasta poikkeamisesta siten, että heiltä edellytettäisiin kahden vuoden asumisaikaa.

Säännöstä perustellaan sillä, että Suomea työkseen ulkomailla edustavien virkahenkilöiden puolisoiden on Suomen edustukseen liittyvien ulkomaanjaksojen vuoksi vaikea täyttää yleistä asumisaikaedellytystä. Nykylainsäädännössä vastaavan poikkeuksen mahdollistaa 18.3 §:ssä säädetty erittäin painava syy, jonka perusteluissa Suomen edustuston työntekijän puoliso mainitaan esimerkkinä hakijasta, jolle kansalaisuus voitaisiin myöntää kahden vuoden Suomessa asumisen jälkeen (HE 80/2010 vp, s. 33). Esityksen mukaan pykälää sovelletaan vakiintuneesti tällaisessa tilanteessa (s. 56).

Kansalaisuuslakia koskevassa mietinnössään (PeVM 8/2002 vp, s. 4) perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kansalaisuuden saamisen sääntelyä koskee perustuslain 5 §:n johdosta lailla säätämisen vaatimus. Valiokunta katsoi, että sääntelyn liiallinen harkinnanvaraisuus ei ole tämän kanssa sopusoinnussa. Päätöksenteko kansalaisuuden saamisesta ei valiokunnan mukaan siksi voi perustua viime kädessä tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaan on kaikin osin lain säännöksiin sidottua. Tästä näkökulmasta vakiintuneen soveltamiskäytännön kirjaaminen lakiin voisi olla perusteltua. Nykyisessä muodossaan ehdotus kuitenkin nähdäkseni asettaa edustuston työntekijän puolisot ja muut Suomen kansalaisen puolisot hyvin epäyhdenvertaiseen asemaan, toisen asumisaikaedellytyksen ollessa ehdotuksessa yli puolet pidempi (2 vuotta ja 5 vuotta). Esityksen mukaan kyse olisi edustuston työntekijän puolison positiivisesta erityiskohtelusta, jota perustellaan valtion edulla (s. 15, 56).

Perustusvaliokunnan käytännön perusteella eri asemaan asettaminen on kiellettyä perustuslain 6.2 §:n nojalla säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden ja henkilöön liittyvän syyn kuten perhesuhteet (PeVL 31/2014 vp, s. 3) perusteella. Hyväksyttävän perusteen eri asemaan asettamiselle on valiokunnan käytännössä myös edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on Pohjoismaisessa kansalaisuussopimuksessa säänneltyä asumisaikapoikkeusta käsitellessään todennut, että pohjoismaisen yhteistyön pitkä perinne, Pohjoismaiden yhteiskunnallinen ja kulttuurinen samankaltaisuus sekä muutoinkin ilmenevä Pohjoismaiden yhteenkuuluvuus puoltavat sopimuksessa säännellyn poikkeuksen kaltaista eri asemaan asettamista. Näistä seikoista muodostuu erilaistavalle sääntelylle sellainen hyväksyttävä peruste kuin perustuslaissa ja kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen syrjinnän kieltoa koskevassa 5 artiklassa tarkoitetaan (PeVL 30/2002 vp, s. 2; PeVM 2/2012 vp).

Nähdäkseni on yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ongelmallista, mikäli pelkästään ulkomaalaisen henkilön puolison asema Suomen edustuston työntekijänä muodostaisi yllä kuvattua perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä vastaavan, yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävän perustan heidän asettamiselleen lain nojalla merkittävästi parempaan asemaan muihin Suomen kansalaisten ulkomaalaisiin puolisoihin nähden. Parempaa kohtelua ei nähdäkseni voida siis pitää ehdotuksessa kuvattuna positiivisena erityiskohteluna. Näkemykseni mukaan ehdotettu säännös on siten syrjivä ja perustuslain 6.2 §:n vastainen.

Edustuston työntekijän puoliso on ainoa ryhmä, jonka asumisaikaedellytykseen ei ehdoteta esityksessä tiukennuksia. Esityksessä ehdotettu kahden vuoden määräaika edustuston työntekijöiden puolisoiden kansallistamiselle perustunee nykyisen PL 18.3 §:ssä säädettyyn. Mikäli 18.3 §:ssä säädetty asumisaikaedellytys nostetaan esityksessä ehdotetun mukaisesti kolmeen vuoteen, en näe mahdollisena, etteikö kolmen vuoden määräaika koskisi jatkossa myös edustajien puolisoita.

Kansainvälistä suojelua saavat ja kansalaisuudettomat

A) Asumisaikaa koskeva muutos ja hyväksyttävä oleskelu

Esityksessä ehdotetaan kansainvälistä suojelua saavan asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamista. Käytännössä tämä johtaa asumisaikaedellytyksen kaksinkertaistumiseen nykyisestä neljästä vuodesta

kahdeksaan vuoteen. Lisäksi jatkossa asumisajaksi hyväksytään vain oleskeluluvalla tapahtunut oleskelu. Kansainvälistä suojelua saavalle tämä tarkoittaa sitä, että turvapaikka-asian käsittelyyn kulunutta aikaa ei jatkossa laskettaisi mukaan asumisaikaan. Asumisajan laskeminen käynnistyisi vasta, kun oleskelulupa on myönnetty. Kansainvälistä suojelua saavien kansalaistamisen edellytyksenä oleva asumisaika pitenisi merkittävästi enemmän kuin muiden poikkeusryhmien kohdalla, joiden asumisaika pitenee vuodella. Käsiteltävänä olevassa esityksessä ei havaintojeni mukaan esitetä laskentatavan yhdenmukaistamista lukuun ottamatta (s. 8) perusteluita sille, miksi tällaiseen ratkaisuun on esityksessä päädytty.

Esityksessä todetaan, että kansainvälistä suojelua saavan asumisajasta voitaisiin jatkossakin poiketa erilaisilla muilla kansalaisuuslain mukaisilla perusteilla kuten kielitaitovaatimuksen täyttämisellä (s. 31). Koska perusteet asumisajasta poikkeamiselle ovat kaikille samat ei sille, että myös kansainvälistä suojelua saavan asumisajasta voitaisiin jatkossakin poiketa ko. perusteilla, voida kansainvälistä suojelua saavia koskevia heikennyksiä arvioidessa antaa nähdäkseni erityistä merkitystä.

Kansalaisuuslain esitöissä (HE 235/2002 vp, s. 47) todetaan, että kansainvälistä suojelua saavan ja kansalaisuudettoman asumisaikaa koskevan voimassa olevan lain poikkeuksen tarkoituksena on mahdollistaa positiivinen erityiskohtelu muiden hakijoiden kansalaisuusasemaan verrattuna heikommassa asemassa oleville. Kuten todettu positiivisen erityiskohtelun tausalla on ihmisoikeussääntelyä kuten pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 34 artikla, jonka mukaan sopimusvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan helpotettava pakolaisten sopeutumista yhteiskuntaan ja heidän kansalaistamistaan. Erityisesti on sopimusvaltioiden pyrittävä nopeuttamaan kansalaistamismenettelyä ja mahdollisuuksien mukaan alentamaan tällaisesta menettelystä aiheutuvia maksuja ja kustannuksia.

Sisällöllisesti samanlainen säännös on valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen 32 artiklassa. Myös kansalaisuudettomat henkilöt nauttivat kansainvälistä suojelua saavien tavoin erityistä ihmisoikeussuojaa. Kansalaisuudettomilla ei ole minkään valtion kansalaisuutta, mikä asettaa heidät hyvin haavoittuvaan asemaan. Esityksessä ehdotetaan kansalaisuudettomien henkilöiden asumisaikaedellytyksen nostamista vuodella viiteen vuoteen. Suomelle on vastikään suositeltu lisätoimenpiteitä kansalaisuudettomien kansalaistamisen helpottamiseksi (UNHCR:n suositukset Suomelle koskien pakolaisten suojelun vahvistamista Suomessa, Euroopassa ja maailmanlaajuisesti (2023), s. 6).

Turvapaikkaprosessit ovat usein jo lähtökohtaisesti pitkiä syistä, joihin henkilö itse ei voi vaikuttaa. Jos päädytään tilanteeseen, jossa muutosta kielteiseen turvapaikkapäätökseen joudutaan hakemaan tuomioistuinteitse, prosessi kestää useita vuosia. Se, että henkilön asumisajan laskeminen aloitettaisiin vasta turvapaikkaprosessia seuraavasta myönteisestä turvapaikkapäätöksestä, voisi pidentää tosiasiallista kansalaisuushakemusta edeltävää asumisaikaa usealla vuodella, mikä on ihmisoikeussääntelyn asettamien kriteerien perustella nähdäkseni kohtuutonta. On myös mahdollista, että eurooppalaisen kansalaisuusyleissopimuksen 6.3 artiklan mukainen enintään 10 vuoden oleskelu valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä ylittyy (käsittelyajoista esim. OKV/1965/10/2020), mikä myös tekee ehdotetusta muutoksesta valtiosääntöisesti ongelmallisen.

Ehdotettu muutos hyväksyttävään oleskeluun on valtiosääntöoikeuden kannalta ongelmallinen myös siksi, että se sivuuttaa pakolaisaseman myöntämisen merkityksen, joka pakolaisyleissopimuksen mukaisesti on toteava toimenpide, jolla valtio vahvistaa turvapaikanhakijan olevan pakolainen. Pakolaisyleissopimuksen artiklan 1 (A) 2 mukaisesti henkilö kuitenkin tulee pakolaiseksi sillä hetkellä, kun hän lähtee kotimaastaan ja täyttää artiklan vaatimukset. Jo kansainvälisen suojelun myöntäminen itsessään tarkoittaa sen tunnustamista, että hakijalla on jo maahan saapuessaan peruste hakea ja saada kansainvälistä suojelua. Kyse on pakolaisoikeuden keskeisestä periaatteesta. Turvapaikan myöntämisellä tarkoitetaan pakolaisen oikeudellista tunnustamista pakolaiseksi jäsenvaltiossa. Myös turvapaikan myöntämisessä on kyse toteavasta toimesta. Pakolaisasemaan liittyvät oikeudet tulee täten turvata vähintään kansainvälistä suojaa koskevan hakemuksen hakemispäivästä lähtien. Pakolaisasemaan liittyvät oikeudet ja erityinen suojelu

eivät saa olla riippuvaisia turvapaikkamenettelyn kestosta ja siitä, milloin pakolaisasema tunnustetaan, minkä EU:n tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännössä (esim. C-550/16, C-338/13).

Kansainvälistä suojelua saavien kansalaistamiseen vaadittavan asumisajan pidentämisellä voi olla merkitystä myös perheenyhdistämisen näkökulmasta, sillä usein tosiasiallinen mahdollisuus perheenyhdistämiseen seuraa vasta kansalaistamista. EU-tuomioistuin ja EIT ovat katsoneet, että perheenyhdistämisen odottamisaika ei saa olla kohtuuton (mm. C-550/16 — A ja S v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, M.A. v. Tanska 2021). Ehdotettujen kiristysten seurauksena aika, jonka henkilö joutuisi olemaan erossa perheestään voisi nousta vähimmilläänkin lähemmäs kymmeneen vuoteen, mikä eurooppalainen tuomioistunkäytäntö huomioiden on kohtuutonta.

Vaikka hyväksyttävään oleskeluun ehdotettu muutos mahdollisesti lisäisi sääntelyn selkeyttä, se heikentäisi henkilön mahdollisuutta ennakoida vaadittavaa asumisaikaa ja näin vaikuttaisi myös oikeusturvaan negatiivisesti. Muutos hankaloittaisi pakolaisen mahdollisuutta hakea kansalaisuutta ja siirtäisi mahdollisuutta nauttia pakolaisasemaan liittyvistä oikeuksista ihmisoikeussääntelyn vastaisella tavalla. Siten sääntelyn selkeyttämistä ei voida pitää sellaisena perusteena, jonka nojalla olisi mahdollista perustella ehdotuksen aiheuttamat merkittävät heikennyksen kansainvälistä suojelua saavien asemaan.

Asumisaikaa koskevan poikkeuksen poistamisen osalta tavoitetta asumisajan laskemisen yhdenmukaistamiseksi ei voida nähdäkseni pitää millään tavalla riittävänä, sillä poikkeuksen perusteena olevat ihmisoikeusvelvoitteet nimenomaisesti edellyttävät kansainvälistä suojelua saavien kansalaistamisen helpottamista ja siten edellyttävät positiivista erityiskohtelua heidän haavoittuvan asemansa perusteella. Heikommassa asemassa olevien huonompaa kohtelua ei voida perustella yhdenmukaistamisella. Lisäksi on huomattava, että ehdotetut muutokset asettavat kansainvälistä suojelua saavat merkittävästi huonompaan asemaan suhteessa muihin sellaisiin ryhmiin, joiden kansalaisuuden saamista on kansainvälisten sopimusten mukaan helpotettava, mitä ei havaintojeni mukaan esityksessä perustella millään tavoin. Nähdäkseni kansainvälistä suojelua saavat asetetaan ehdotuksessa eriarvoiseen asemaan heidän kansalaisuusasemansa perusteella, mitä voidaan pitää PL 6.2 §:n tarkoittamana syrjintänä.

B) Käsittelyn enimmäisaikasääntely

Kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien hakijoiden kansalaisuuden saamista helpotettaisiin esityksen mukaan myös jatkossa siten, että heidän kansalaisuushakemuksensa käsiteltäisiin kiireellisinä. Lisäksi kiireellistä käsittelyä tehostettaisiin säätämällä laissa uudesta vuoden enimmäiskäsittelyajasta hakemuksen jättämisestä lukien. Esityksen mukaan enimmäisajan rajaamista kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien hakijoiden asioihin voidaan pitää tarpeellisena positiivisena erityiskohteluna näille ryhmille, joiden kansalaisuuden saamista on kansainvälisten sopimusten mukaan helpotettava. Enimmäiskäsittelyaika koskisi myös sellaisia kansainvälistä suojelua saavia hakijoita, joiden asumisajasta voitaisiin poiketa jollakin muulla kansalaisuuslain mukaisella perusteella. Kuitenkin käsittelyaika alkaisi vasta kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Käsittely keskeytyy, jos hakijalta joudutaan pyytämään lisäselvitystä. Tietyissä tilanteissa päätös voitaisiin tehdä tätä myöhemmin, jos hakemuksen ratkaisemiseen liittyisi erityisen monimutkaisia ja haastavia seikkoja.

Enimmäiskäsittelyajasta säätäminen on sinänsä kannatettavaa, koska toteutuessaan se vahvistaisi laissa säädettyä kiireellistä käsittelyä, edistäisi päätöksenteon ennakoitavuutta ja siten hakijan oikeusturva sekä osaltaan helpottaisi kansainvälisten sopimusten edellyttämää kansalaisuuden saamista. Enimmäiskäsittelyaikasääntely tukisi myös asian viivytyksettömän käsittelyn periaatteen toteutumispyrkimystä, josta säädetään sekä perustuslain oikeusturvasäännöksessä (21 §) että hallintolain 23 §:ssä. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 21 §:n näkökulmasta asioiden

käsittelyaikoja lyhentävien ratkaisujen tärkeyttä (PeVL 4/2004 vp, s. 15). Tosin se, voidaanko pelkkää enimmäiskäsittelyaikaa koskevaa säännöstä yksinään pitää tällaisena ratkaisuna, on nähdäkseni kyseenalaista.

Vaikka sääntelyllä on perusoikeusnäkökulmasta myönteinen tavoite, esityksessä ei esitetä keinoja, joilla sen toteutumista käytännössä turvattaisiin. Hakemuksen käsittely on jo nyt mainittujen ryhmien kohdalla säädetty kiireelliseksi. Käytännössä kiireellistä käsittelyaikaa ei ole noudatettu: esityksen mukaan pakolaisaseman saaneiden henkilöiden kansalaisuushakemusten keskimääräinen käsittelyaika on ollut 788 vuorokautta ja kansalaisuudettomien 747 vuorokautta. Esityksen mukaan kaikkien kansalaisuushakemusten käsittelyajat ovat 487 vuorokautta. Suomen kansalaisten puolisoiden kansalaisuushakemukset on sen sijaan käsitelty keskimäärin 142 vuorokaudessa. Pakolaisaseman saaneiden henkilöiden hakemusten käsittelyajat ovat siten niihin liittyvästä kiireellisyysvaatimuksesta huolimatta selvästi muita pidempiä. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat huomauttaneen Maahanmuuttovirastolle usein pitkistä käsittelyajoista (mm. EOAK/4068/2016). Enimmäiskäsittelyaikasääntelyn tosiasialliseen merkitykseen voidaankin nähdäkseni suhtautua arvioinnissa kriittisesti. Toteutuessaankaan ehdotusta kansalaisuushakemuksen käsittelyn enimmäisajasta ei nähdäkseni tosin voida pitää sellaisena muutoksena, joka vastaisi merkitykseltään asumisaikaan ehdotettuja heikennyksiä.

C) Kokonaisarvio: Kansainvälistä suojelua saavat ja kansalaisuudettomat

Esityksessä ehdotetaan kansainvälistä suojelua saavien ja kansalaisuudettomien kansalaistamiseen huomattavia heikennyksiä. Kyse on haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä, joiden asemaan ehdotetut muutokset vaikuttaisivat merkittävällä tavalla. Erityisesti mainittuihin ryhmiin kuuluvien lasten asema heikkenisi huomattavasti. Vaikka ko. ryhmien kansalaistamista olisi jatkossa tarkoitus helpottaa uudella käsittelyn enimmäisaikasääntelyllä, voidaan kyseisen sääntelyn tosiasialliseen merkitykseen suhtautua kriittisesti. Toteutuessaankaan sitä ei voida pitää riittävänä helpotuksena suhteessa tehtäviin kiristyksiin.

Turvapaikkamenettelyn poisrajaaminen asumisajasta ei ihmisoikeussääntely huomioiden ole nähdäkseni mahdollista.

Ehdotetut tiukennukset asumisaikavaatimukseen asettavat kansainvälistä suojelua saavat asumisajan osalta huomattavasti huonompaan asemaan kuin muut ryhmät, joiden kansalaistamisen helpottamista ihmisoikeusvelvoitteet edellyttävät, mitä voidaan pitää kansalaisuusasemaan perustuvana syrjintänä ja täten perustuslain 6.2 §:n vastaisena. Täten esityksen ehdotukset kokonaisuutena heikentävät kansainvälistä suojelua saavien asemaa tavalla, joka nähdäkseni on sekä perustuslain että heidän asemaansa koskevien ihmisoikeussopimusten vastainen.

Myös kansalaisuudettomien henkilöiden asemaa esityksessä heikennetään. Heikennys on kuitenkin maltillisempi kuin kansainvälistä suojelua saavien kohdalla. Vaikka asumisaikavaatimuksen nostaminen ei ole ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta ongelmaton, sitä lieventää sen yhdenmukaisuus muiden poikkeusryhmien asumisaikaan tehtyjen muutosten kanssa (+ 1 vuosi) sekä maltillisuus yleisen asumisaikaedellytykseen verrattuna.

Muutosten voimaantulo

Esityksen mukaan ehdotetut muutokset tulisivat voimaan 1.8.2024 ja niitä sovellettaisiin voimaantulon jälkeen vireille tuleviin kansalaisuushakemuksiin. Ehdotetun sääntelyn seurauksena kansalaisuutta 1.8. jälkeen hakevat henkilöt olisivat joiltakin osin merkittävästi huonommassa asemassa kuin nyt voimassa olevain lain aikana kansalaisuutta hakevat.

Kansalaistamisprosessi on pitkä. Kansalaistamisen edellytyksenä oleva asumisaikaedellytys on väistämättä vaikuttanut siihen, kuinka Suomen kansalaisuutta tavoittelevat henkilöt ovat elämäänsä ja asumistansa koskevia valintoja viime vuosien aikana tehneet. Esityksessä ehdotetut muutokset saattavat lykätä heidän mahdollisuuksiaan hakea Suomen kansalaisuutta huomattavasti. Täten ehdotusten voimaantuloa tuleekin nähdäkseni arvioida myös Suomessa asuvien, Suomen kansalaisuutta tavoittelevien henkilöiden mahdollisten oikeutettujen odotuksien näkökulmasta sen suhteen, että he kansalaisuuslain asumisaikaedellytyksen täytettyään voisivat saada Suomen kansalaisuuden, joka joissakin tapauksissa on edellytys myös perheenyhdistämiselle.

Perustuslakivaliokunta on eläkejärjestelmän muutoksia käsitellessään todennut, että asteittain toteutettavat muutokset pehmentävät muutoksen vaikutuksia lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttavien henkilöiden osalta ja suojaavat valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla heidän oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa (PeVL 30/2005 vp, s. 2 ja PeVL 60/2002 vp, s. 2). (PeVL 5/2025 vp, s. 3). Nähdäkseni myös asumisaikaedellytykseen liittyvien muutosten voimaantuloa olisi syytä kohtuullistaa esimerkiksi vastaavalla tavalla.

Lopuksi haluan kiinnittää huomion käsiteltävänä olevan esityksen valmisteluun ja erityisesti sen lausuntoaikaa. Esityksen lausuntoaika oli normaalia lyhyempi: lisäajan jälkeenkin vain 4 viikkoa. Lyhyen lausuntoajan perusteeksi kerrotaan pyrkimys saattaa asia eduskunnan käsittelyyn kevätistuntokauden 2024 aikana. Hallitusohjelman kirjauksien kiireellinen toteuttaminen ei kuitenkaan ole hyväksyttävä syy poiketa kuulemisoppaan vähimmäislausuntoajoista (6 –8 viikkoa) kuten oikeuskansleri on vastikään todennut (OKV/1772/10/2023 ym.). Myös perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään painottanut asianmukaisen lausuntoajan merkitystä (mm. PeVL 15/2023 vp, PeVL 16/2023 vp). Lainvalmisteluun liittyvässä kuulemisessa on kyse PL 14 §:ssä turvattujen osallistumisoikeuksien toteutumisesta lainvalmistelussa. Siihen ei siten tule suhtautua pelkkänä muodollisuutena (OKV/29/20/2018).

Helsingissä 30. huhtikuuta 2024

Hanna Hämäläinen
tutkijatohtori